

## University of Groningen

### Annotatie bij ABRvS 15 januari 2001

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

#### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

#### *Publication date:*

2001

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E., (2001). *Annotatie bij ABRvS 15 januari 2001*, Nr. AA9718, jan. 15, 2001.

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

15 januari 2001

(Mrs. Bakker, Van Wagtendonk, Alkema)

Nr. 200002197/1

m.nt. J.G Brouwer/A.E. Schilder

Opiumwet art. 13b

Samenvatting: Sluiting coffeeshop; afstandseis met betrekking tot scholen; weigering bestuurscompensatie.

De keuze voor een afstandscriterium ten opzichte van scholen, ongeacht het type school, mede ingegeven door de wens de schoolgaande jeugd niet met coffeeshops te confronteren en hen de verkoop van soft drugs niet als iets normaal te laten beschouwen, is willekeurig noch kennelijk onrechtmatig. Datzelfde geldt voor de in de nota Coffeeshop- en softdrugsbeleid gekozen afstand van 150 meter. De burgemeester heeft in redelijkheid voor een meetmethode van perceelsgrens tot perceelsgrens kunnen kiezen. Aan de feitelijke inrichting van het schoolterrein hoeft, aangezien dit geen vast gegeven is, geen doorslaggevende betekenis te worden toegekend.

Niet valt in te zien dat sluiting van de coffeeshop eerst onder het aanbieden van nadeelcompensatie rechtmatig zou zijn. De verkoop van soft drugs is nimmer legaal geweest. Bovendien heeft appellant ruim de tijd gehad op een andere wijze in zijn inkomsten te voorzien.

P.C.P. de Haan, handelend onder de naam De Theepot, te Bergen op Zoom, appellant, tegen de uitspraak van de president van de Rb. te Breda van 26 april 2000 in het geding tussen

appellant

en

de burgemeester van Bergen op Zoom.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 september 1999 heeft de burgemeester van Bergen op Zoom (de burgemeester) op basis van art. 13b Opiumwet (hierna: de wet) appellant op straffe van bestuursdwang bevolen de door hem geëxploiteerde horeca-inrichting, coffeeshop "De Theepot", wegens de verkoop van softdrugs in een pand waarin dat na 1 februari 1999 niet meer is toegestaan, met ingang van 15 november 1999 voor de duur van zes maanden te sluiten.

Bij besluit van 24 maart 2000 heeft de burgemeester het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en appellant op straffe van bestuursdwang bevolen de inrichting met ingang van 7 april 2000 voor de duur van zes maanden te sluiten. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij uitspraak van 26 april 2000, verzonden op dezelfde dag, heeft de president van de Rb. te Breda (de president) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 5 mei 2000, bij de Raad van State ingekomen op 9 mei 2000, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, red.). Bij brief van 23 juli 2000 heeft appellant nadere stukken ingediend. Bij brief van 20 september 2000 heeft de burgemeester een memorie van antwoord ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 oktober 2000, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. G.A.C. Beckers, advocaat te Maastricht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M.J. van Iterson, advocaat te Bergen op Zoom, en J. Weijdt, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge art. 13b lid 1 van de wet is de burgemeester bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een middel als bedoeld in art. 2 of 3 wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt danwel daartoe aanwezig is.

2.2. Het gemeentelijk beleid is neergelegd in de op 31 januari 1996 - door de burgemeester en B&W van Bergen op Zoom, ieder voor zover het de respectievelijke bevoegdheid betreft - vastgestelde Nota Coffeeshop- en softdrugsbeleid. Volgens deze nota zal in het kader van de bestrijding van het drugstoerisme en de bestrijding van de aantasting van het woon- en leefklimaat op basis van een uitstervings- en spreidingsbeleid onder meer het aantal coffeeshops tot maximaal vier worden beperkt, uiterlijk te realiseren per 1 februari 1999, en zal per die datum niet langer worden toegestaan dat coffeeshops zich op minder dan 150 meter van een school bevinden. In de beleidsnota van 1992 was het aantal gedoogde coffeeshops nog bevroren op zeven. De betrokken exploitanten, onder wie appellant, zijn van dit aangescherpte beleid - dat ook algemeen bekend is gemaakt - op de hoogte gesteld. Daarbij is appellant medegedeeld dat hij per 1 februari 1999 de verkoop van softdrugs moet staken. De burgemeester heeft appellant daarin in december 1998 herinnerd. Bij brief van 9 februari 1999 heeft de burgemeester appellant gewaarschuwd dat indien bij een volgende politiecontrole wederom mocht blijken dat de verkoop van softdrugs niet is gestaakt tot sluiting van de inrichting voor de duur van zes maanden zal worden overgegaan. Aangezien nadien op 10 maart 1999 door de politie is vastgesteld dat in de inrichting van appellant softdrugs worden verkocht, heeft de burgemeester op basis van art. 13b van de wet onder bedreiging van bestuursdwang de sluiting voor de duur van zes maanden gelast.

2.3. Appellant heeft, onder herhaling van hetgeen hij in beroep heeft betoogt, met name naar voren gebracht dat het beëindigen van een jarenlange gedoogsituatie zonder het aanbieden van compensatie in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien is zijn inrichting ten onrechte aangemerkt als een coffeeshop waar de verkoop van softdrugs dient te worden gestaakt, omdat de afstand tot de dichtstbijzijnde school, van deur tot deur gemeten, meer dan 150 meter bedraagt, aldus appellant. In dit verband heeft hij gewezen op het standpunt van de commissie voor de bezwaar- en beroepschriften dienaangaande, namelijk dat volgens de beleidsnota de loopafstand van de coffeeshop tot het schoolgebouw - en niet het schoolterrein - bepalend moet worden geacht.

2.4. Terecht heeft de president overwogen dat de burgemeester tot toepassing van bestuursdwang bevoegd was en dat hem, met inachtneming van algemene rechtsbeginselen, de vrijheid toekomt het gevoerde passieve gedoogbeleid in een handhavingsbeleid om te zetten.

Met de president is de Afdeling van oordeel dat de keuze voor een afstandscriterium ten opzichte van scholen, ongeacht het type school, mede ingegeven door de wens de schoolgaande jeugd niet met coffeeshops te confronteren en hen de verkoop van softdrugs niet als iets normaals te laten beschouwen, willekeurig noch kennelijk onredelijk kan worden geacht. Datzelfde geldt voor de in de nota gekozen afstand van 150 meter. Voorts onderschrijft de Afdeling het oordeel van de president dat de burgemeester in redelijkheid voor een meetmethode van perceelsgrens tot

perceelsgrens heeft kunnen kiezen. Dit is niet in strijd met de nota. Daarin is immers ook uitdrukkelijk vermeld dat, gezien de loopafstand tot een school, onder meer de bij naam genoemde inrichting van appellant de verkoop van softdrugs zal dienen te beëindigen. Van schending van het rechtszekerheidsbeginsel is derhalve geen sprake. Verder heeft de president in dit verband terecht nog overwogen dat aan de feitelijke inrichting van het schoolterrein, aangezien dit geen vast gegeven is, geen doorslaggevende betekenis hoeft te worden toegekend.

Gelet op het voorgaande en op de in de nota opgenomen overgangstermijn van drie jaren heeft de president terecht en op goede gronden het beleid niet onaanvaardbaar geacht en de sluiting in overeenstemming daarmee geoordeeld. Anders dan appellant heeft betoogd, valt niet in te zien dat dit beleid, na inwerkingtreding van art. 13b van de wet, niet onverkort zou kunnen worden voortgezet.

Tevens heeft de president terecht overwogen dat appellant niet zodanig bijzondere omstandigheden heeft aangevoerd dat de burgemeester op grond daarvan van sluiting had behoren af te zien en, voorts, dat niet valt in te zien dat de sluiting eerst onder het aanbieden van nadeelcompensatie rechtmatig zou zijn. Zoals de president heeft overwogen, is de verkoop van softdrugs nimmer legaal geweest. Bovendien heeft appellant ruim de tijd gehad om op een andere wijze in zijn inkomsten te voorzien. Dat in dit geval de sluiting disproportioneel is, zoals appellant heeft betoogd, valt dan ook niet in te zien.

Ten slotte heeft de president met juistheid geoordeeld dat de gegeven begunstigingstermijn niet onredelijk kan worden geacht.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat de president de beslissing op bezwaar terecht in stand heeft gelaten.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;  
recht doende:  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

### Annotatie

Het gemeentelijk beleid van Bergen op Zoom neergelegd in de Nota Coffeeshop- en softdrugsbeleid van 1996 voorziet in het kader van de bestrijding van het drugstoerisme en de bestrijding van de aantasting van het woon- en leefklimaat in het terugbrengen van het aantal coffeeshops tot maximaal vier, uiterlijk te realiseren na drie jaren. Na 1 februari 1999 zal niet meer worden toegestaan dat coffeeshops zich op minder dan 150 meter van een school bevinden. Dit beleid is algemeen, maar ook in het bijzonder aan appellanten, bekend gemaakt.

In december worden de exploitanten van coffeeshops die binnen een straal van 150 meter van een school gelegen zijn, aan het aflopen van de termijn herinnerd. Bij brief van 9 februari 1999 waarschuwt de burgemeester, dat indien mocht blijken dat in deze coffeeshops door appellanten nog steeds soft drugs worden verkocht, tot sluiting zal worden overgegaan voor de duur van zes maanden. Nadat de politie een maand later inderdaad constateert dat appellanten soft drugs verkopen, gelast de burgemeester op basis van art. 13b Opiumwet de sluiting voor zes maanden onder dreiging van bestuursdwang.

Gedurende de afgelopen jaren heeft het coffeeshopbeleid in gemeenten steeds duidelijker vorm gekregen. Reageerden burgemeesters vroeger vooral op klachten

vanuit de omgeving, tegenwoordig zijn het steeds meer objectieve factoren die het gedoogbeleid bepalen. Een reeds lang gehanteerde voorwaarde is de afstandseis tot scholen. Coffeeshops worden niet (langer) gedoogd binnen een afstand van 150, 250 of ook wel 500 meter van een school. De achtergrond is dat voorkomen moet worden dat scholieren al te gemakkelijk in aanraking komen met een wereld die (nog) niet de hunne zou moeten zijn. Het is een voorwaarde die vooral samenhangt met de bescherming van de volksgezondheid en sinds de invoering van art. 13b Opiumwet kan een gemeentebestuur hier openlijk voor uit komen. De omweg van bestrijding van overlast hoeft niet langer gemaakt te worden.

Leek het afstandscriterium aanvankelijk voor alle betrokkenen stevig houvast te bieden, de tegenwoordige praktijk is anders. Vaak is niet aangegeven tussen welke twee punten precies de meting moet plaatsvinden. Omdat schoolterreinen met de gebouwen daarop (zoals fietsenstallingen en gymzalen) heel wat vierkante meters kunnen beslaan, maakt het nogal uit of men uitgaat van de perceelsgrens, het geografische centrum van een schoolterrein, het hek of de poort dat toegang verschaft tot het terrein dan wel de voordeur van het gebouw.

Ook kan het nogal verschil uitmaken of er hemelsbreed wordt gemeten door de meetlat over de stadsplattegrond te leggen, dan wel dat er gemeten wordt door de kortste loopafstand via de openbare weg te nemen. Omdat over de wijze van meting in de verordening of beleidsnota doorgaans niets te vinden is, wekt het geen verbazing dat (kandidaat)exploitanten van coffeeshops er vaak andere meetkundige inzichten op na houden dan bijvoorbeeld de ouders van schoolgaande kinderen.

De verwarring wordt nog groter doordat er binnen de gemeente zelf soms met twee maten wordt gemeten: vaak worden denkbeeldige cirkels rondom scholen getrokken om het verboden gebied te bepalen, maar vervolgens wordt er dan opeens een uitzondering gemaakt als er bijvoorbeeld een kanaal ligt tussen de school en een coffeeshop. Dan is het de loopafstand die als uitgangspunt wordt genomen.

De Afdeling maakt het gemeentebestuurders zowel bij vaststellen van het aantal meters als de wijze van meten niet moeilijk. Er bestaat een grote mate van beleidsvrijheid. In casu werd de meetmethode van perceelsgrens tot perceelsgrens toelaatbaar geacht. Opmerkelijk in dit geval is dat de burgemeester afwijkt van het advies van de bezwaarschriftcommissie. Die was van mening dat de burgemeester van deur tot deur had moeten meten. Voor de Afdeling kon de meetmethode van de burgemeester echter in redelijkheid worden gehanteerd, omdat in de Nota Coffeeshop- en softdrugsbeleid uitdrukkelijk is vermeld dat gezien de loopafstand van een school tot onder meer de bij naam genoemde inrichting van appellant, de verkoop van softdrugs in die inrichting zal dienen te worden beëindigd. De Afdeling gaat er impliciet vanuit dat de manier van meten in deze passage besloten lag.

Exploitanten van coffeeshops pleiten om begrijpelijke redenen vaak voor een meting van deur tot deur. Dat is de langste afstand. Dat gemeentebesturen daarin niet altijd meegaan is in zoverre begrijpelijk, dat zelfs visueel contact met een coffeeshop vanuit een klaslokaal of het schoolplein soms onwenselijk wordt bevonden. De Afdeling acht het willekeurig nog kennelijk onredelijk dat de keuze voor een afstandscriterium wordt ingegeven "door de wens de schoolgaande jeugd niet met coffeeshops te laten confronteren en hen de verkoop van softdrugs niet als iets normaals te laten beschouwen". Een meting van perceelsgrens tot perceelsgrens is dan meer aangewezen omdat die eerder bijdraagt aan het voorkomen van een dergelijke confrontatie dan andere meetmethoden.

Een andere vraag die tegenwoordig speelt, is wat er wordt bedoeld met "school" indien een beleidsnota hiervan melding maakt. In een uitspraak van de Afdeling,

gewezen op dezelfde datum als bovengepubliceerde uitspraak (zaaknr. 200002201/1), eveneens betrekking hebbende op het coffeeshopbeleid in Bergen op Zoom, stelt de exploitant van coffeeshop Africa v.o.f. zich op het standpunt dat hiermee alleen middelbare scholen bedoeld zijn. Leerlingen van een basisschool behoren niet tot de groep van drugsgebruikers. Zonder verdere motivering onderschrijft de Afdeling het oordeel van de president van de rechtbank dat de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het afstandscriterium ook ziet op de bescherming van basisscholieren.

Wat precies onder scholen als bedoeld in het vigerende coffeeshopbeleid moet worden verstaan, staat hiermee nog geenszins vast. In sommige gemeenten bestaat er op dit moment onenigheid over de vraag of dans- en sportscholen ook hieronder vallen. In dat verband is het van belang in het beleid uit te leggen wat precies het doel is van het afstandscriterium. Als dat is jeugdigen te beschermen tegen de (verderfelijke) invloeden van de softdrugswereld, dan moet dat ook de leidende gedachte zijn bij de uitleg van het begrip school.

Bij een dergelijke extensieve interpretatie is het einde overigens wel zoek; het onderscheid met clubgebouwen, zwembaden, bibliotheken en particuliere speelplaatsen waar scholieren eveneens regelmatig komen is dan nog nauwelijks aanwezig.

Een ander steeds vaker terugkerend probleem is dat exploitanten hun omzet zien verdwijnen als gevolg van de gedwongen sluiting en hiervoor bestuurscompensatie vragen. Ook de coffeeshophouders van De Theepot en van Africa v.o.f. meenden recht te hebben op enigerlei vorm van nadeelscompensatie. Naar hun mening (zoals die in het beroepschrift is verwoord) was hier niet zo zeer sprake van een uitsterfbeleid, maar meer van het toepassen van actieve euthanasie waarvan de rechtmatigheid werd betwijfeld. Een van de argumenten die de Afdeling hanteert bij de afwijzing van dit soort claims is dat de verkoop van soft drugs nimmer legaal is geweest.

Ook de president stelde in zijn uitspraak dat voor de verkoop van soft drugs nooit vergunning is verleend. Strikt genomen is dat juist. In de meeste gemeenten wordt slechts vergunning verleend voor de exploitatie van coffeeshops als (droge) horeca-inrichting (op grond van de Drank- en horecaverordening of andere APV-bepalingen), nooit voor de verkoop van soft drugs. Het nadeel dat exploitanten lijden als gevolg van het niet langer kunnen exploiteren van de hun vergunde handel is echter heel gering. De omzet wordt niet gehaald met de verkoop van drankjes.

Nadeelscompensatie biedt hier dus weinig soelaas.

De pijn zit in het verlies van de softdrugshandel. Daarvoor wordt inderdaad geen vergunning verleend. Wel wordt die handel onder voorwaarden gedoogd (en soms zelfs gestimuleerd). Horeca-inrichtingen waar op gecontroleerde wijze verkoop van soft drugs plaatsvindt vormen nog altijd een onmisbare schakel in het kamerbreed voorgestane Nederlandse beleid van scheiding van de soft- en harddrugsmarkt. Vanuit dit perspectief is het niet erg overtuigend dat het formeel illegale karakter opeens weer opduikt binnen het leerstuk van de bestuurscompensatie.

Het valt niet in te zien dat het gemeentebestuur bij wijziging van zijn beleid dit soort inrichtingen van de ene op de andere dag zou kunnen sluiten terwijl dit voor andere horeca-inrichtingen niet wordt toegestaan zonder enigerlei vorm van compensatie. Het feit dat de burgemeester van Bergen op Zoom een zeer redelijke overgangstermijn heeft gegund om de exploitatie van de coffeeshops binnen de gestelde afstandsgrens te beëindigen, is naar onze mening het meest wezenlijke argument dat hier telt.

J.G. Brouwer/A.E. Schilder

